



Proyecto de Ley N° 1760/2017-CR

**LEY QUE FACILITA LA INVERSIÓN
EN TIERRAS GANADAS AL MAR**

El Congresista de la República **ROLANDO REÁTEGUI FLORES** miembro del grupo parlamentario **FUERZA POPULAR**, y los congresistas que suscriben, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa, que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley

LEY QUE FACILITA LA INVERSIÓN EN TIERRAS GANADAS AL MAR

Artículo Único.- Incorpórese en el Decreto Legislativo N° 1147 – Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional – Dirección General de Capitanías y Guardacostas, la Quinta Disposición Complementaria Final con el siguiente texto:

Quinta: La Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN tendrá la calidad de Organismo Promotor de la Inversión Privada para los proyectos de asociación público privada y proyectos en activos que se desarrollen sobre terrenos ganados al mar, ríos y lagos, por causas naturales o artificiales, dada la relevancia nacional de dichos proyectos.

De manera previa a la adjudicación del proyecto, PROINVERSIÓN, sin excepción y bajo responsabilidad, debe contar con la opinión de la Autoridad Marítima Nacional o de la Autoridad Portuaria Nacional, según corresponda, y de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, sin perjuicio de las demás que se requieran conforme a las normas de la materia.

La desafectación de las áreas ganadas al mar a ser adjudicadas en uso o propiedad mediante los referidos procesos de promoción de la inversión privada será aprobada por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, de acuerdo con sus respectivas competencias.

Lima, 12 de Julio de 2017

Rolando Reátegui Flores

Rolando Reátegui Flores

ROLANDO REATEGUI FLORES
Congresista de la República

[Signature]
[Signature]

[Signature]

Daniel Salaverry Villa
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

[Signature]
L.M.

[Signature]
CARLOS DOMINGUEZ HERRERA
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

[Signature]
JUAN BALBOA
DEL AGUIA

[Signature]
María Herrera

[Signature]
Z. Bonin

[Signature]
Paloma Nocetti

[Signature]
ROY VENTURA
F. VILLANUEVA

[Signature]
G. F. Villanueva

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 14 de AGOSTO del 2017.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1760 para su

estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E

INTELIGENCIA FINANCIERA;

DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,

DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA

CONTRA LAS DROGAS. —

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA

Oficial Mayor

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Fundamentación

Antecedentes:

Como se ha visto tras los últimos desastres por inundaciones en nuestro país, uno de los problemas más grandes que tienen los pobladores de nuestras ciudades es la falta de terrenos urbanizables alrededor de nuestras ciudades. Es por esto que resulta importante ver lo que algunos otros países han hecho para ganar tierras al mar.

La recuperación de tierras del mar o relleno de tierras marinas es un proceso por el cual se crean nuevas tierras en el océano, los lechos de los ríos o lagos. Las tierras ganadas se convierten en tierra habitable o para uso humano en distintas tareas.

Existe una serie de formas para ganar tierras al mar. El método más simple y antiguo consiste en llenar el área del agua con grandes cantidades de roca pesada o cemento y luego rellenar con arcilla hasta alcanzar la altura deseada. Otro procedimiento común para ganar terreno en el mar es el de drenaje de humedales. Para este método se utilizan canales y relleno y se usa, habitualmente, para fines productivos (en agricultura). Finalmente, la mezcla profunda de cemento se usa típicamente en situaciones en las que el material desplazado por dragado o drenaje puede estar contaminado y por lo tanto necesita ser contenido.

Uno de los primeros proyectos a gran escala de este tipo fue realizado en 1612 en los Países Bajos. Este proyecto es conocido como el Pólder del distrito de Beemster, en la provincia de Holanda Septentrional. Con este pólder (nombre holandés para las tierras ganadas al mar) se añadió 70 kilómetros cuadrados de tierra al distrito.

Del mismo modo, en 1890 en Hong Kong, mediante el "Plan de Recuperación Praya" se ganó alrededor de 20 hectáreas de terreno al mar. Este es uno de los proyectos más ambiciosos del siglo XIX, durante la era colonial de Hong Kong. Por otro lado, alrededor del 20% de la tierra en el área de la bahía de Tokio ha sido ganada al mar, por ejemplo toda la isla artificial de Odaiba fue ganada al mar. En Europa, Le Portier, Mónaco y Gibraltar también están en proceso constante de expansión dentro del mar. Del mismo modo en Sudamérica o el continente australiano, ciudades como Río de Janeiro o Wellington, en Nueva Zelanda, han ganado tierras al mar.

Otro ejemplo importante de este tipo de desarrollos los encontramos hoy en islas artificiales en distintos lugares del mundo, sobre todo en Asia. Este tipo de empresas se consideran en lugares con alta densidad de poblacional y con escasez de tierras llanas. Dos aeropuertos modernos en Asia se han construido en islas artificiales debido a la falta de terrenos en tierra firme: El Aeropuerto Internacional de Kansai (en Osaka) y el Aeropuerto Internacional de Hong Kong. Por otro lado en Dubai, Emiratos Árabes Unidos, se han desarrollado varios ejemplos hermosos de islas artificiales: Las Islas Palm, El Mundo y el Hotel Burj al-Arab. Finalmente, los Países Bajos, con su historia larga de proyectos para ganar tierras al mar, no podían quedarse atrás y ha desarrollado el Flevopolder, la isla artificial más grande del mundo.

Referencia Legislativa

Conforme a lo previsto en el numeral 11 del artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1147 - Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional – Dirección General de Capitanías y Guardacostas (en adelante, el "Decreto Legislativo"), la Dirección General de Capitanías y

Guardacostas es la Autoridad Marítima Nacional con competencia para otorgar a las personas naturales o jurídicas derechos de uso de área acuática, previa opinión favorable de la Superintendencia de Bienes Estatales, y en coordinación con los sectores involucrados, a través de autorizaciones temporales hasta por treinta (30) años, plazo que puede ser renovado.

El artículo 671° del Reglamento del Decreto Legislativo, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2014-DE (en adelante, el "Reglamento"), establece que la Autoridad Marítima Nacional ejerce la administración de las áreas acuáticas, siendo susceptibles de afectarse como tales, mediante el otorgamiento de derecho de uso, los terrenos ganados por causas naturales o artificiales al mar, ríos y lagos (literal f).

Las actividades para las cuales puede otorgarse derechos de uso de área acuática se precisan en el artículo 672 del Reglamento. Conforme a dicho artículo, la Autoridad Marítima Nacional administra y otorga derechos de uso de áreas acuáticas a personas naturales y jurídicas para el desarrollo de los siguientes proyectos y actividades, sin perjuicio de garantizar, en todo momento, el derecho de acceso, uso y libre tránsito por las playas y los permisos que a nivel de otras entidades públicas se requieran: a) Actividades de acuicultura; b) Amarraderos de boyas; c) Áreas de izaje de madera en trozas y materiales; d) Áreas de tránsito para naves; e) Artefactos navales (grifos flotantes, diques flotantes, chatas de descarga de pescado, unidades de almacenamiento flotante y otros); f) Astilleros; g) Atracaderos de naves; h) Boyas; i) Cables subacuáticos; j) Diques; k) Embarcaderos; l) Fondeaderos; m) Infraestructura fluvial para la movilización de materiales y personal; n) Infraestructuras para generación de energía undimotriz; o) Infraestructuras para generación de energía eólica; p) Malecones u otras obras de uso público, turístico o recreativo; q)

Marinas deportivas; r) Muelles flotantes; s) Muelles fijos; t) Plataformas dedicadas a la exploración o explotación de hidrocarburos y minerales; u) Rompeolas, molones, geotubos y otras estructuras de contención o defensa costera; v) Terraplenes; w) Tuberías subacuáticas; x) Ubicación de naves para desguace; y) Unidades de almacenamiento, transformación y descarga; z) Varaderos y; aa) Otros.

Asimismo, el artículo 688 del Reglamento precisa que los terrenos ganados al mar, ríos y lagos navegables, por causas naturales o por obras artificiales, se encuentran sometidos a la jurisdicción de la Autoridad Marítima Nacional, salvo aquellas áreas que se encuentren bajo competencia de la Autoridad Portuaria, estando prohibido efectuar trabajos de relleno en el mar, ríos o lagos navegables para ganar terreno, sin la respectiva autorización.

Como se puede apreciar, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo y el Reglamento, los terrenos ganados al mar, ríos y lagos, por causas naturales o artificiales, son susceptibles de afectarse como áreas acuáticas para el otorgamiento, a favor de personas naturales o jurídicas, de derechos de uso para el desarrollo de proyectos y actividades. Estos derechos de uso son temporales y se otorgan por períodos de hasta treinta (30) años renovables.

El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, establece en su artículo 82° que la conformación horizontal del componente físico - espacial, para efectos de la planificación urbana comprende el "Área Urbana", la cual está formada –entre otras– por los "Terrenos en medio acuático", esto es, por las islas, los terrenos ganados al mar, a los ríos, lagos, lagunas y otros cursos o embalses de agua, ya sea por causas naturales o por obras artificiales. A su vez, el artículo 91° del mismo reglamento establece que las actuaciones e

intervenciones urbanísticas en medio acuático se realizan en las islas o en los terrenos ganados al mar, a los ríos, a los lagos, a las lagunas por causas naturales o por obras artificiales y otros cursos o embalses de agua, con arreglo a las competencias jurisdiccionales según la normativa de la materia.

Según puede verse, la norma sectorial de vivienda contempla la posibilidad de desarrollar intervenciones urbanísticas en el medio acuático, concretamente, en los terrenos ganados al mar, a los ríos, a los lagos o a las lagunas por causas naturales o artificiales, conforme a las normas de la materia.

Ahora bien, el Decreto Legislativo N° 1224 - Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N°410-2015-EF constituyen el marco normativo unificado para la promoción de la inversión privada en el país mediante asociaciones público privadas y proyectos en activos.

Conforme a dicho Decreto Legislativo, las Asociaciones Público Privadas (APP) son modalidades de participación de la inversión privada, en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública y/o proveer servicios públicos bajo los mecanismos contractuales permitidos por el marco legal vigente (artículo 11.1).

Además de las APP, el Decreto Legislativo N° 1224 también regula a los Proyectos en Activos como otra modalidad de participación de la inversión privada diferente que se caracteriza porque, como regla, no permite comprometer recursos públicos ni trasladar riesgos al Estado propios de una APP y se utiliza para que los ministerios, los gobiernos

regionales y los gobiernos locales puedan promover la inversión privada en activos de su titularidad, bajo esquemas como la disposición total o parcial de esos activos o bajo contratos de cesión en uso, arrendamiento, usufructo, superficie u otras modalidades permitidas por la ley.

Así, el numeral 31.1 del artículo 31° del Decreto Legislativo N° 1224 señala lo siguiente: "Los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales promueven la inversión privada sobre activos de su titularidad a través del Organismo Promotor de la Inversión Privada respectivo, bajo los siguientes esquemas:

a) Disposición de activos, que incluye la transferencia total o parcial, incluso mediante la permuta de los bienes inmuebles.

b) Contratos de cesión en uso, arrendamiento, usufructo, superficie u otras modalidades permitidas por ley".

Las APP se diferencian de los proyectos en activos en que mientras en aquellas existe de por medio la provisión de infraestructura pública, de servicios públicos, de servicios vinculados a estos, así como de proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica, en los que existe una distribución de riesgos entre el Estado y el privado que participa en el proyecto, en el caso de los Proyectos en Activos el inversionista es quien asume todos los riesgos dado que busca la explotación de un activo, normalmente, en base a un interés comercial o de negocio.

En este aspecto, es importante advertir que, mediante el Decreto Supremo N° [068-2017-EF] se ha modificado el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224 a fin de precisar, entre otras cosas, que es posible la presentación de proyectos en activos sobre activos de titularidad del Estado, sean estos presentes o futuros. Así, a través de dicho Decreto Supremo, se ha modificado la definición del término "Proyectos en

Activos" del Anexo del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224 para señalar que estos son: "los proyectos de inversión mediante los cuales el Estado promueve la inversión privada en activos de su titularidad, presentes o futuros, bajo la disposición de estos, lo cual incluye la transferencia total o parcial, incluso mediante la permuta de los bienes inmuebles, y bajo contratos de cesión en uso, arrendamiento, usufructo, superficie u otras modalidades permitidas por ley".

Dentro de los activos futuros se encuentran los terrenos que se puedan ganar al mar, ríos, lagos y lagunas, por causas naturales o artificiales.

Como se observa, el marco normativo vigente permite el desarrollo de proyectos en terrenos ganados al mar, ríos, lagos y lagunas, por causas naturales o artificiales tanto bajo el esquema de otorgamiento de derechos de uso de área acuática, en los cuales la competencia corresponde a la Autoridad Marítima Nacional (la Dirección General de Capitanías y Guardacostas) como a través de las modalidades de participación de la inversión privada previstas en el Decreto Legislativo N° 1224 y su reglamento.

En ese sentido, la reforma al Decreto Legislativo N° 1147 que se plantea busca precisar las competencias para el desarrollo de proyectos de asociación público privada y proyectos en activos sobre terrenos ganados al mar, ríos y lagos, por causas naturales o artificiales, estableciendo que dicha competencia como Organismo Promotor de la Inversión Privada corresponde a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN. Ello teniendo en consideración que dichos proyectos involucran desarrollos en el medio acuático lo cual les confiere relevancia nacional y teniendo en cuenta también la implicancia multisectorial de los mismos lo cual puede hacer necesario

que en su evaluación intervengan distintos sectores e incluso diferentes niveles de gobierno en atención a sus competencias.

La reforma que se propone también considera que, previamente a la adjudicación del proyecto, PROINVERSIÓN, sin excepción y bajo responsabilidad, recabe la opinión de la Autoridad Marítima Nacional o de la Autoridad Portuaria Nacional, según corresponda, y de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, sin perjuicio de las demás que se requiera conforme a las normas de la materia. La opinión de la Autoridad Portuaria Nacional se necesitará solo cuando se trate de áreas que se encuentren bajo la competencia de dicha Autoridad.

La necesidad de contar con la opinión de la Autoridad Marítima Nacional o de la Autoridad Portuaria Nacional, según corresponda, y de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales se justifica por la competencia que tiene la Autoridad Marítima Nacional para normar en lo técnico, operativo y administrativo todo asunto vinculado a las actividades que se realizan en el medio acuático y/o franja ribereña, en el ámbito de su competencia, así como para normar en lo técnico, operativo y administrativo la supervisión de la construcción, modificación, inspección y certificación de término de obra o remoción de instalaciones acuáticas; así como para fiscalizar el cumplimiento de las exigencias de seguridad y protección medio ambiental en las instalaciones acuáticas, exceptuándose a las instalaciones portuarias que se encuentren sujetas a la Ley del Sistema Portuario Nacional (artículo 12, numerales 2 y 16 del Reglamento).

Legislación Comparada

Se pueden encontrar diversos ejemplos de leyes sobre el tema de ganar terrenos al mar. De hecho los países con legislaciones más avanzadas en esta materia están en Asia (Indonesia, Japón, Emiratos

Árabes Unidos, etc.). Casi todos los países europeos tienen leyes que permiten la posesión de tierras ganadas al mar al igual que los Estados Unidos, Costa Rica o México en las Américas. A nivel de legislación comparada podemos mencionar como antecedente a la Ley General de Bienes Nacionales de México (2004) que nos parece muy pertinente para nuestro caso. Esta ley en su artículo 84, señala que los inmuebles federales que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no sean de uso común, pueden ser objeto de actos de administración y disposición, a través de su enajenación a título oneroso; y que en su artículo 124 establece que sólo pueden realizarse obras para ganar artificialmente terrenos al mar, con la previa autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y con la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las cuales determinarán la forma y términos para ejecutar dichas obras.

Este último artículo también precisa que a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde la posesión, delimitación, control y administración de los terrenos ganados al mar, debiendo destinarlos preferentemente para servicios públicos, atendiendo a las disposiciones de la Ley y sus reglamentos. La norma, sin embargo, también permite que dichos terrenos se desincorporen del régimen de dominio público de la Federación para disponer de ellos, conforme a lo señalado en los artículos 84 y 95, cuando sea previsible que no se requieran para la prestación de servicios públicos.

2. Análisis costo beneficio

La reforma planteada, al esclarecer el trámite de los proyectos sobre terrenos ganados al mar, ríos y lagos a ser desarrollados bajo las modalidades de promoción de la inversión privada que recoge el

Decreto Legislativo N° 1224 y su reglamento, busca promover la inversión garantizando las condiciones necesarias para que la evaluación de dichos proyectos se realice tomando en consideración el alcance multisectorial de los mismos. Asimismo, proporciona seguridad jurídica al proceso al identificar al organismo promotor de la inversión privada competente lo que permitirá que los inversionistas que se encuentren interesados en el desarrollo de los proyectos puedan adoptar sus decisiones de inversión con base en una mayor predictibilidad. La generación de mayor certidumbre y predictibilidad es un elemento importante para promover mayor inversión en infraestructura, generar mayores beneficios a la sociedad y dinamizar el crecimiento de la economía. Por lo tanto, esta norma no genera egresos al erario nacional y, por el contrario, contribuye a generar mayores beneficios al incentivar la inversión y hacer más eficientes los procesos de promoción de la inversión privada.

3. Efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

La norma modifica el Decreto Legislativo N° 1147 – Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional – Dirección General de Capitanías y Guardacostas, incorporando en su texto la Quinta Disposición Complementaria Final; y guarda correspondencia con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1224 - Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N°410-2015-EF y modificado por el Decreto Supremo N° 068-2017-EF.